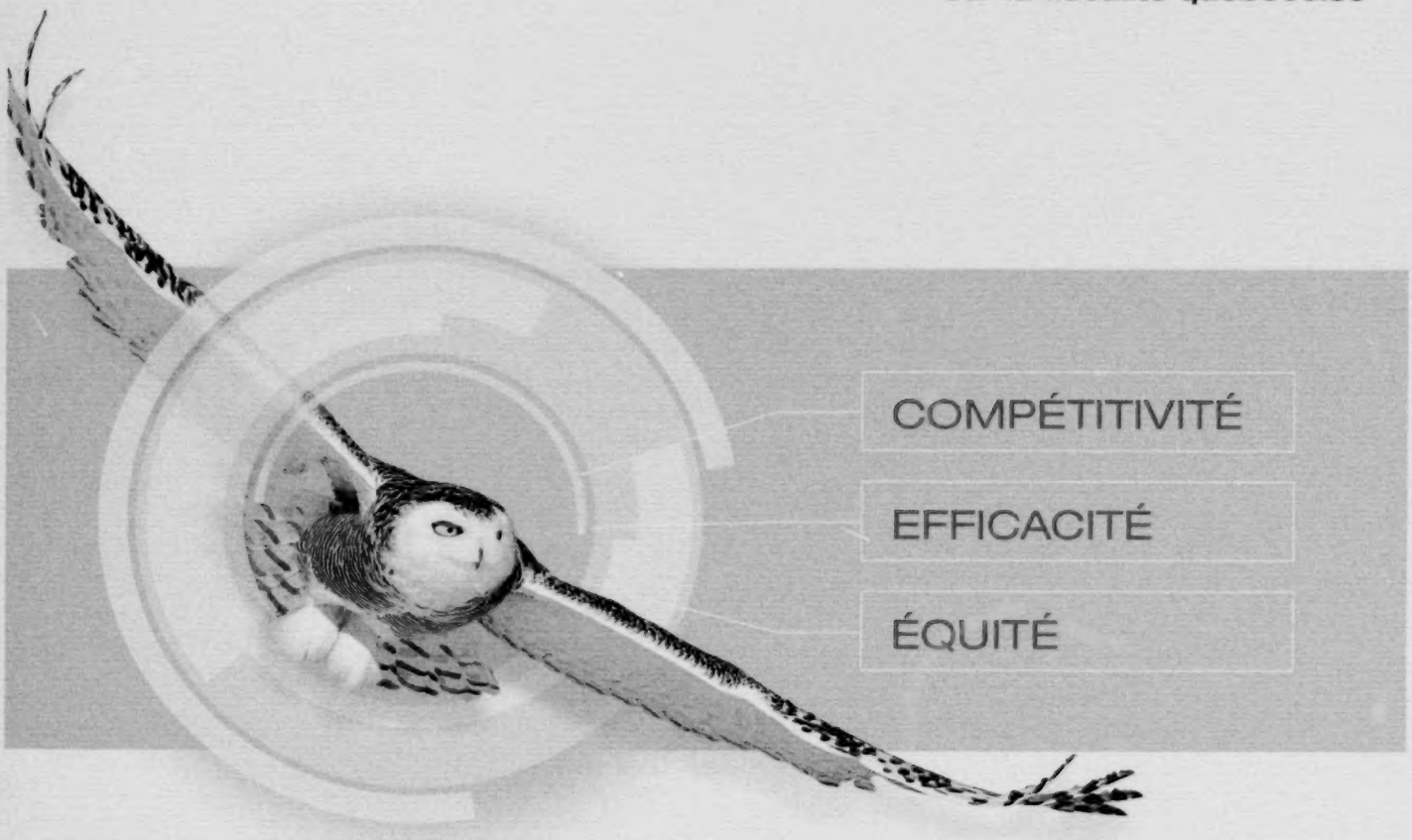
Rapport final de la
Commission d'examen
sur la fiscalité québécoise



SE TOURNER VERS L'AVENIR DU QUÉBEC

VOLUME 4

Les documents transmis
en cours de mandat

Québec

Rapport final de la
Commission d'examen
sur la fiscalité québécoise

Mars 2015

SE TOURNER VERS L'AVENIR DU QUÉBEC

VOLUME 4

Les documents transmis
en cours de mandat

Commission
d'examen
sur la fiscalité
Québec

Rapport final de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise

SE TOURNER VERS L'AVENIR DU QUÉBEC
Volume 4 – Les documents transmis en cours de mandat

Dépôt légal – Mars 2015
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN 978-2-550-72335-6 (Imprimé)
ISBN 978-2-550-72342-4 (PDF)
© Gouvernement du Québec, 2015

TABLE DES MATIÈRES

Rapport intérimaire du 31 octobre 2014 3

Extrait du rapport final concernant le financement des services de garde à contribution réduite 47

INTRODUCTION

Le gouvernement a procédé à la création de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise en juin 2014[1].

Au terme de huit mois de travaux, la commission dépose son rapport final, comprenant un sommaire et six volumes.

Le volume 1, ***Une réforme de la fiscalité québécoise***, présente le contenu même de la réforme proposée, en abordant successivement les enjeux, principes et objectifs ayant guidé la commission, les grandes caractéristiques de la réforme, sa modulation dans le temps et une estimation des effets escomptés.

Le volume 1 présente le plan des six volumes du rapport.

❑ Le volume 4

Le présent document, le volume 4, intitulé ***Les documents transmis en cours de mandat***, comprend les deux documents préparés par la commission et transmis au gouvernement avant la remise du rapport final.

Ce volume est donc articulé en deux sections, soit :

— le **rapport intérimaire** déposé le **31 octobre 2014**;

— l'analyse sur la tarification des services de garde à contribution réduite remise de manière préliminaire au ministre des Finances, à sa demande, le 18 novembre 2014, intitulée **Extrait du rapport final concernant le financement des services de garde à contribution réduite**.

[1] La mise en place d'une commission chargée d'analyser la fiscalité québécoise et d'en proposer la réforme a été annoncée dans le discours d'ouverture du premier ministre lors du début de la 41e législature, puis confirmée dans le budget 2014-2015. Le décret du 11 juin 2014 a créé officiellement la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise et en précise le mandat.

RAPPORT INTÉRIMAIRE DU 31 OCTOBRE 2014

COMMISSION D'EXAMEN SUR LA FISCALITÉ QUÉBÉCOISE

LETTRE DE TRANSMISSION DE LA COMMISSION

Québec, le 31 octobre 2014

M. Carlos Leitão,
Ministre des Finances
Ministère des Finances
12, rue Saint-Louis
Québec

Monsieur le Ministre,

Conformément au mandat confié par le gouvernement à la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise le 11 juin dernier, vous trouverez ci-joint le rapport intérimaire proposant des resserrements en vue de respecter les cibles fixées dans le budget 2014-2015.

En espérant que ce rapport répondra à vos attentes, veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre considération distinguée.

Le président de la commission,

Luc Godbout

Les membres de la commission,

Dana Ades-Landy

Pierre-Carl Michaud

Danièle Milette

Yves St-Maurice

Jean-Pierre Vidal

Luc Villeneuve

Carole Vincent

TABLE DES MATIÈRES

Lettre de transmission de la commission **5**

Introduction **13**

Première section : la logique adoptée **19**

Deuxième section : les mesures proposées **21**

1. Les mesures de resserrement des dépenses fiscales concernant les sociétés 23

   1.1 Pour les grandes entreprises, mettre fin à la remboursabilité complète des crédits d'impôt aux sociétés 24

   1.2 Établir un seuil minimum de dépenses admissibles pour les crédits d'impôt recherche-développement et le crédit d'impôt à l'investissement 28

   1.3 Mettre fin à la bonification des crédits d'impôt recherche-développement pour les partenariats privés, les consortiums de recherche et la recherche universitaire 30

   1.4 Mettre fin à la réduction du taux de la taxe sur le capital des sociétés d'assurance applicable aux primes d'assurance de personnes 32

2. Une mesure de resserrement des dépenses fiscales concernant les taxes à la consommation 35

3. Une mesure temporaire concernant les particuliers 37

4. Une mesure additionnelle de revenu 41

Troisième section : l'impact des mesures proposées **43**

Conclusion **45**

Liste des graphiques

GRAPHIQUE 1 Effet des mesures de resserrement proposées sur l'aide fiscale aux entreprises 34

Liste des tableaux

TABLEAU 1 Économies et revenus additionnels dégagés par les mesures proposées.....43

INTRODUCTION

Le gouvernement a procédé à la création de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise en juin 2014[2]. Son rapport final est attendu au plus tard le 31 décembre 2014.

❑ Le mandat confié à la commission

Le décret constituant la commission précise qu'elle doit « soumettre au gouvernement, au plus tard le 31 octobre 2014, un rapport intérimaire qui devra proposer des modifications aux dépenses fiscales, applicables à court terme, permettant au gouvernement de réaliser des économies récurrentes de 150 000 000 $ en 2014-2015 et de 650 000 000 $ à compter de 2015-2016 ».

Le présent rapport constitue le rapport intérimaire demandé.

■ Trois axes de réflexion

Ce rapport s'inscrit dans l'ensemble des réflexions engagées par la commission.

À partir du mandat qui lui a été confié, la commission vise des initiatives fiscales s'inscrivant dans trois axes différents :

— un resserrement immédiat aux dépenses fiscales;

— une réforme de la fiscalité québécoise de court, moyen et long terme à coût nul pour l'ensemble des contribuables[3] et neutre pour les finances publiques;

— une fois l'équilibre budgétaire rétabli, une identification des allègements prioritaires pouvant être apportés à la fiscalité à partir des sommes pouvant être dégagées au cadre financier.

Il doit y avoir cohérence entre les initiatives proposées à chacun de ces axes.

Le rapport intérimaire est essentiellement consacré à identifier une série de resserrements immédiats des dépenses fiscales.

---

2 La mise en place d'une commission chargée d'analyser la fiscalité québécoise et d'en proposer la réforme a été annoncée dans le discours d'ouverture du premier ministre lors du début de la 41e législature, puis confirmée dans le budget 2014-2015. Le décret du 11 juin 2014 a créé officiellement la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise et en précise le mandat.

3 On entend par contribuables tant les particuliers que les sociétés.

Le décret créant la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise

La mise en place d'une commission chargée d'analyser la fiscalité québécoise et d'en proposer la réforme a été annoncée dans le discours d'ouverture du premier ministre lors du début de la 41e législature, puis confirmée dans le budget 2014-2015 du 4 juin 2014.

Le mandat

Le décret du 11 juin 2014 a créé officiellement la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise et en précise le mandat.

Le mandat est défini dans les termes suivants :

- examiner l'ensemble des mesures fiscales eu égard à leur pertinence et leur efficacité dans le but d'identifier des mesures permettant de réduire l'ensemble des dépenses fiscales afin de respecter les cibles fixées au budget 2014-2015;
- effectuer un examen sur la fiscalité du Québec afin d'accroître l'efficacité, l'équité et la compétitivité du régime fiscal tout en assurant le financement des services publics;
- comparer les tendances mondiales en matière de fiscalité notamment à l'égard de ce que font nos voisins géographiques tels que les États-Unis et les autres provinces canadiennes;
- examiner la possibilité de revoir l'équilibre entre les différents modes de taxation;
- réviser, avec une attention particulière, le régime fiscal des entreprises afin de proposer des pistes qui permettront de mieux soutenir la croissance économique;
- analyser le régime fiscal des particuliers afin notamment d'encourager davantage le travail et l'épargne et d'optimiser la tarification des services, tout en assurant une redistribution équitable de la richesse collective par le maintien d'un soutien adéquat pour les plus démunis;
- évaluer la possibilité de fiscaliser certaines tarifications afin de tenir compte de la capacité de payer des utilisateurs de services publics, tout en tenant compte des impacts sur les taux marginaux implicites de taxation.

Les commissaires

La Commission d'examen sur la fiscalité québécoise est présidée par M. Luc Godbout, professeur titulaire au Département de fiscalité de l'Université de Sherbrooke.

Outre son président, la commission se compose de :

- Mme Dana Ades-Landy, vice-présidente, La Banque de Nouvelle-Écosse;
- M. Pierre-Carl Michaud, professeur agrégé, Département des sciences économiques, Université du Québec à Montréal;
- Mme Danièle Milette, fiscaliste;
- M. Yves St-Maurice, économiste;
- M. Jean-Pierre Vidal, CPA, CA, professeur agrégé en fiscalité, HEC Montréal;
- M. Luc Villeneuve, FCPA, FCA, président, Deloitte – Québec;
- Mme Carole Vincent, économiste, consultante et chercheuse en études économiques.

❑ Les dépenses fiscales : la définition retenue

La commission privilégie une définition large des dépenses fiscales.

La commission entend par « dépenses fiscales » toutes les mesures introduites dans la Loi sur les impôts afin d'alléger la charge fiscale des contribuables, et ayant donc pour effet de réduire les recettes fiscales du gouvernement.

Le concept de dépense fiscale

Selon le ministère des Finances du Québec, le concept de dépense fiscale renvoie à « des choix de politique par lesquels le gouvernement accepte de se priver d'une partie de ses revenus fiscaux pour atteindre ses objectifs[1] ».

Plus précisément, le ministère des Finances appelle « dépenses fiscales » les « mesures qui ont pour effet de réduire ou de différer les impôts et les taxes payables par les contribuables. [...] Les dépenses fiscales constituent donc des exceptions par rapport à une norme ou à une référence que l'on définit comme le régime fiscal de base. Toute mesure visant à conférer un allègement fiscal qui s'écarte de ce régime de base constitue une dépense fiscale[2]. »

Le Ministère souligne que « les mesures fiscales peuvent être interprétées de diverses façons et, selon les perceptions, les avis peuvent diverger quant aux éléments à inclure dans le régime fiscal de base. Aussi, l'exercice comporte en partie un caractère subjectif[3] ».

1 MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC, *Dépenses fiscales – Édition 2013*, mars 2014, p. A.13.
2 Ibid, p. A.3 et A.4.
3 Ibid, p. A.4.

❑ Un rapport qui s'adresse uniquement au gouvernement

Le rapport intérimaire s'adresse uniquement au gouvernement, qui a convenu de ne pas le rendre public avant le dépôt du rapport final.

La commission a toujours compris que son principal mandat est de proposer une réforme de la fiscalité québécoise de court, moyen et long terme, qui soit à coût nul pour l'ensemble des contribuables et neutre pour les finances publiques.

Toutefois, les impératifs budgétaires ont conduit le gouvernement à demander également à la commission d'identifier des mesures permettant de réduire l'ensemble des dépenses fiscales afin de respecter les cibles fixées au budget 2014-2015.

C'est de cette nécessité que découle la présentation de ce rapport intérimaire.

■ Les inquiétudes soulevées par une publication prématurée

La commission s'inquiète des conséquences qu'aurait une publication prématurée du rapport intérimaire. Idéalement, la commission aurait souhaité répondre à la portion de son mandat concernant les mesures de resserrement dans le cadre de la réflexion globale engagée en vue de proposer une réforme de la fiscalité – une réflexion dont elle rendra compte dans son rapport final. La commission constate que les contraintes actuelles ne le permettent pas.

En l'absence de cette vision globale et de la réforme proposées par la commission, ce rapport intérimaire pourrait être mal compris. Puisque le rapport intérimaire ne contient que des resserrements immédiats, il pourrait cristalliser une perception selon laquelle l'objectif de la commission n'est que de recueillir des recettes fiscales additionnelles.

Or, le mandat de la commission est beaucoup plus vaste. Une publication prématurée de ce rapport pourrait ainsi miner la crédibilité tant du gouvernement et du ministère des Finances que de la commission quant à la nature de la réflexion en cours.

Cependant, il faut souligner que la commission inclura en annexe de son rapport final le présent rapport intérimaire.

■ Des mesures qui ne préjugent pas de la réforme qui sera proposée

Les mesures de resserrement proposées ne préjugent pas de la réforme ultérieurement recommandée par la commission.

Certaines mesures seraient temporaires. D'autres mesures pourraient se prolonger et contribuer à dégager des sommes utilisables pour financer la réforme proposée par ailleurs.

❑ Les liens avec la Commission de révision permanente des programmes

Le gouvernement s'est engagé dans une réflexion collective globale concernant l'efficacité des programmes et le financement des services publics, dans le cadre de la Commission de révision permanente des programmes.

Les travaux de cette commission et ceux de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise touchent des univers distincts, soit l'univers budgétaire et l'univers fiscal. Ces univers sont à certains égards interdépendants. Les commissions se sont donc assurées que des liens soient établis entre elles.

Des recommandations touchant à la fois l'approche fiscale et l'approche budgétaire doivent être évaluées dans leur globalité. Transformer une mesure fiscale en mesure budgétaire ou vice versa ne dégage pas nécessairement de nouvelles sommes disponibles pour le gouvernement. L'analyse doit se faire dans son ensemble et conduire à dégager un effet net.

❑ Le plan du rapport

Afin de répondre à l'un des volets de son mandat, la commission dépose son rapport intérimaire, présentant des *propositions de resserrements en vue de respecter les cibles fixées dans le budget 2014-2015*.

Le rapport intérimaire est articulé en trois sections :

— Dans la première section, la commission explique *la logique adoptée* dans le choix des mesures de resserrement proposées.

— La deuxième section présente *les mesures proposées* par la commission, soit les resserrements eux-mêmes.

— Dans la troisième section, la commission rend compte de *l'impact des mesures proposées*.

PREMIÈRE SECTION :
LA LOGIQUE ADOPTÉE

Il est important pour la commission de préciser dès le départ la logique qu'elle a adoptée pour analyser et évaluer les mesures de resserrement.

L'identification des mesures de resserrement proposées au gouvernement a été effectuée en établissant les choix suivants.

❑ Un nombre restreint de mesures claires et faciles à comprendre

La commission a identifié des mesures claires et faciles à comprendre. Le rapport intérimaire n'étant pas public et le rapport final ne devant être discuté publiquement que plus tard, il était important pour la commission que les mesures présentées puissent être appréciées en tant que telles et de façon indépendante, et qu'elles ne présument pas des recommandations du rapport final.

La commission a entamé un examen complet et méthodique de toutes les dépenses fiscales en vue des recommandations qu'elle formulera dans le rapport final. Un tel examen demande du temps. Pour le rapport intérimaire, la commission s'est volontairement limitée à un nombre restreint de mesures ou d'orientations générales dont l'impact serait suffisant pour dégager les revenus demandés.

L'alternative aurait été de procéder de façon paramétrique, c'est-à-dire en réduisant de manière proportionnelle le taux de l'ensemble des crédits d'impôt sans traitement particulier, ce que la commission a d'emblée exclu.

❑ Le respect de certains critères

Dans le choix du nombre restreint de mesures, la commission s'est appuyée sur les critères suivants.

— La commission a d'abord orienté son analyse des resserrements possibles vers les mesures concernant la fiscalité des sociétés. Cette orientation découle de la volonté affirmée par le ministre des Finances lors d'interventions à l'Assemblée nationale à l'occasion de l'étude du budget 2014-2015[4].

— Pour les mesures touchant les particuliers, la commission a privilégié des mesures générales concernant un grand nombre de contribuables. Par ce choix, la commission a voulu répartir l'effort demandé et réduire l'impact anticipé pour chaque contribuable concerné.

— La commission s'est attachée à retenir des mesures permettant de dégager les revenus demandés dans les délais requis. Ce choix découle directement du mandat confié à la commission. Il était essentiel que les mesures proposées conduisent aux économies attendues dès l'année en cours, et qu'elles atteignent 650 millions de dollars en 2015-2016.

[4] http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/41-1/journal-debats/20140605/112387.html

DEUXIÈME SECTION :
LES MESURES PROPOSÉES

❑ La nature des mesures proposées

La commission a fait porter son analyse prioritairement sur les mesures de resserrement des dépenses fiscales concernant les sociétés, en identifiant les quatre resserrements suivants :

— pour les grandes entreprises, la fin de la remboursabilité complète des crédits d'impôt aux sociétés;

— l'établissement d'un seuil minimum de dépenses admissibles pour les crédits d'impôt recherche-développement et le crédit d'impôt à l'investissement;

— la fin de la bonification du crédit d'impôt recherche-développement pour les partenariats privés, les consortiums de recherche et la recherche universitaire;

— la fin de la réduction de taux de la taxe sur le capital des compagnies d'assurance applicable aux primes d'assurance de personnes.

Comme ce fut le cas des mesures de resserrement aux crédits d'impôt des sociétés annoncées en juin 2014, les resserrements aux dépenses fiscales touchant les sociétés n'ont généralement un plein effet sur les finances de l'État que deux ans après leur mise en place. Ce phénomène s'explique par les règles comptables relatives aux fins d'années financières de ces sociétés.

Les mesures proposées dégagent ainsi des économies plus limitées pour l'année en cours et pour l'année 2015-2016. Ces mesures sont donc insuffisantes à court terme pour atteindre les cibles fixées.

Afin d'atteindre les cibles fixées par le gouvernement, la commission a identifié deux autres mesures de resserrement, soit :

— une mesure de resserrement des dépenses fiscales concernant les taxes à la consommation et s'appliquant à la fois aux particuliers et aux sociétés, soit l'uniformisation à 9 % du taux de la taxe prélevée sur les primes d'assurance automobile;

— une mesure temporaire s'appliquant aux particuliers, soit le report d'un an de l'indexation prévue en 2015 des principaux paramètres du régime d'imposition des particuliers.

Pour atteindre la cible fixée, la commission recommande d'ajouter à ces six mesures de resserrement une mesure additionnelle de revenu, consistant à faire passer de 9,975 % à 10 % le taux de la TVQ.

❑ Sept mesures classées en quatre groupes

La commission propose donc sept mesures, appartenant à quatre catégories :

— des mesures de resserrement des dépenses fiscales concernant les sociétés, au nombre de quatre;

— une mesure de resserrement concernant les taxes à la consommation;

— une mesure temporaire concernant les particuliers;

— une mesure additionnelle de revenu.

1. LES MESURES DE RESSERREMENT DES DÉPENSES FISCALES CONCERNANT LES SOCIÉTÉS

La commission a identifié quatre mesures de resserrement des dépenses fiscales concernant les sociétés, soit :

— pour les grandes entreprises, la fin de la remboursabilité complète des crédits d'impôt aux sociétés;

— l'établissement d'un seuil minimum de dépenses admissibles pour les crédits d'impôt recherche-développement et le crédit d'impôt à l'investissement;

— la fin de la bonification des crédits d'impôt recherche-développement pour les partenariats privés, les consortiums de recherche et la recherche universitaire;

— la fin de la réduction de taux de la taxe sur le capital des compagnies d'assurance applicable aux primes d'assurance de personnes.

Ces quatre mesures permettraient au gouvernement de réduire les dépenses fiscales de 41 millions de dollars en 2014-2015 et de 305 millions de dollars en 2015-2016.

Les mesures atteindraient leur plein effet en 2016-2017, diminuant alors les dépenses fiscales de 565 millions de dollars de façon récurrente.

1.1 Pour les grandes entreprises, mettre fin à la remboursabilité complète des crédits d'impôt aux sociétés

La première mesure de resserrement concernant les sociétés touche le caractère remboursable des crédits d'impôt dont elles bénéficient.

❑ Une caractéristique s'appliquant à la majorité des crédits d'impôt

La remboursabilité des crédits d'impôt constitue une caractéristique générale s'appliquant à la majorité des crédits d'impôt aux sociétés.

En 2011, les crédits d'impôt applicables à l'impôt des sociétés ont coûté 1,919 milliards de dollars. Sur ce total, la part remboursée s'élevait à 82 %[5]. Cela signifie que la très grande partie des crédits d'impôt réclamés par les sociétés dépassait le montant des impôts à payer, donnant ainsi lieu à un remboursement.

Le concept de crédit d'impôt remboursable n'est pas particulier au Québec : d'autres juridictions offrent également des crédits d'impôt remboursables pour soutenir certaines activités spécifiques. Le Québec se distingue cependant par l'emploi qu'il fait de ce mode de soutien, alors que les crédits d'impôt aux sociétés sont généralement remboursables.

❑ Une caractéristique entraînant certains effets économiques indésirables

Le caractère remboursable des crédits d'impôt aux sociétés entraîne certains effets économiques indésirables.

Plusieurs entreprises bénéficient, de manière récurrente, du caractère remboursable des crédits d'impôt, l'impôt qu'elles ont à payer étant, année après année, inférieur à la valeur de ces crédits.

Il n'est pas souhaitable que sur une longue période, les sociétés ne dégagent pas suffisamment de profits pour tirer parti des crédits d'impôt auxquels elles ont accès. Or, l'existence de crédits d'impôt remboursables n'incite pas les entreprises à dégager des profits.

À plus long terme, une telle situation prive également le Québec de la création de plus de valeur ajoutée et des retombées qui en découlent.

---

5 Montant du crédit d'impôt dépassant les montants versés par la société au titre de l'impôt sur le revenu des sociétés, la taxe sur les primes d'assurance et la taxe compensatoire des institutions financières, mais ne tenant pas compte du versement de la cotisation au Fonds des services de santé. En tenant compte également de la cotisation au Fonds des services de santé, la part remboursée est plutôt de 56 %.

❑ La recommandation

Pour les grandes entreprises[6], la commission recommande de mettre fin à la remboursabilité complète des crédits d'impôt aux sociétés.

■ Protéger les entreprises de plus petite dimension

Pour la commission, il importe de protéger les entreprises de plus petite dimension, pour lesquelles la fin du caractère remboursable des crédits d'impôt pourrait entraîner des problèmes de liquidités.

La commission recommande donc que le principe de remboursabilité des crédits d'impôt soit maintenu dans le cas :

— des sociétés privées sous contrôle canadien dont le revenu imposable est de moins de 500 000 $ et dont le capital versé mondial consolidé est inférieur à 10 millions de dollars – ces sociétés bénéficiant de la remboursabilité pour le premier million de dollars de crédit d'impôt;

— des sociétés privées sous contrôle canadien dont le revenu imposable est compris entre 500 000 $ et 800 000 $ ou dont le capital versé mondial consolidé est compris entre 10 millions de dollars et 50 millions de dollars – ces sociétés bénéficiant de la remboursabilité pour la première tranche de crédit d'impôt dont le montant est réduit linéairement de 1 million de dollars à zéro entre ces seuils.

Pour toutes les autres sociétés, la remboursabilité serait abolie.

■ Prendre en compte la cotisation au Fonds des services de santé

La commission recommande par ailleurs que pour toutes les sociétés, la cotisation au Fonds des services de santé soit prise en compte dans la détermination du crédit d'impôt, en plus de l'impôt sur le revenu.

Cette mesure permettrait d'atténuer l'impact de la fin de la remboursabilité des crédits d'impôt.

La prise en compte de la totalité de la cotisation au Fonds des services de santé payée par l'entreprise aurait un intérêt particulier pour le secteur de la recherche et développement. Par exemple, les entreprises manufacturières qui sont actives en recherche et développement, mais dont la principale activité est la fabrication pourraient appliquer les crédits d'impôt recherche-développement, calculés uniquement sur la masse salariale admissible aux crédits d'impôt, à l'encontre la cotisation au Fonds des services de santé payée sur la masse salariale totale de l'entreprise. Ceci pourrait donc faire en sorte que ces entreprises bénéficient pleinement de l'aide à la recherche-développement.

La commission souhaite maintenir un soutien important aux activités de recherche et de développement, en raison des externalités positives qu'elles génèrent.

---

[6] La commission entend par grande entreprise une société dont le capital versé mondial est supérieur à 50 M$.

❑ L'impact sur les entreprises

Selon les évaluations effectuées par le ministère des Finances, l'abolition de la remboursabilité des crédits d'impôt avec les balises suggérées par la commission toucherait près de 700 sociétés, sur les 11 800 sociétés recevant actuellement une fraction remboursable des crédits d'impôt. Environ 94 % des sociétés continueraient ainsi de bénéficier du caractère remboursable des crédits d'impôt, en raison des exceptions précédemment définies.

■ La disparition de la remboursabilité ne mettrait pas fin au crédit d'impôt

Il faut souligner que la disparition de la remboursabilité des crédits d'impôt pour les grandes entreprises ne signifierait pas la disparition du crédit d'impôt lui-même.

La non-remboursabilité consiste à limiter le montant du crédit d'impôt dont peut bénéficier un contribuable à ces charges fiscales pour une année d'imposition. Si ces charges fiscales applicables sont suffisantes, la non-remboursabilité des crédits d'impôt n'entraîne pas de diminution du montant obtenu de crédits d'impôt par les entreprises.

Lorsque le crédit d'impôt est non-remboursable, les sociétés ayant au total un impôt sur les profits ou une cotisation au Fonds de services de la santé insuffisants pour en bénéficier en totalité peuvent, dans certains cas, reporter la partie du crédit d'impôt non utilisée sur leurs charges fiscales des années ultérieures, selon un mécanisme analogue à celui du report de pertes.

En rendant le crédit d'impôt non remboursable, le gouvernement ne ferait que différer le moment où la société peut en bénéficier – dans la mesure bien entendu où elle dégage des profits suffisants à cette fin.

La mesure proposée affecterait particulièrement les sociétés qui, année après année, ne génèrent pas suffisamment d'impôt sur les profits ou une cotisation au Fonds de services de la santé par rapport aux crédits d'impôt actuellement remboursables. La mesure de resserrement proposée devrait inciter les sociétés qui ont des activités dans plusieurs juridictions à déclarer au Québec une plus grande part de leurs profits.

❑ Les économies dégagées

La mesure proposée dégagerait des économies s'élevant à :

— 5 millions de dollars en 2014-2015;

— 135 millions de dollars en 2015-2016;

— 365 millions de dollars à partir de 2016-2017 et de façon récurrente au cours des années suivantes.

Ces économies ne seraient pas remises en cause si les sociétés dégageaient des profits additionnels. Dans un tel cas, le paiement du crédit d'impôt serait effectué à l'encontre des nouveaux revenus fiscaux découlant de ces profits.

❑ L'éventualité d'une application graduelle ou modulée

Ce resserrement aux mesures fiscales qu'identifie la commission conduirait à un changement majeur pour les sociétés, si le gouvernement y donne suite.

Les consultations publiques qui se sont terminées tout juste avant le dépôt de ce rapport intérimaire ont permis à la commission de constater la sensibilité de certains secteurs ou de certaines industries aux types de changements fiscaux proposés.

Pour en limiter les effets anticipés, le gouvernement pourrait choisir de mettre en œuvre la fin de la remboursabilité des crédits d'impôt pour les grandes entreprises de façon graduelle. Le gouvernement pourrait également choisir d'en moduler l'application afin de tenir compte de réalités propres à certains secteurs.

S'il maintient sa cible de réduction des dépenses fiscales aux sociétés à court terme, le gouvernement devra alors définir une ou des mesures temporaires pour compenser les resserrements non effectués immédiatement.

1.2 Établir un seuil minimum de dépenses admissibles pour les crédits d'impôt recherche-développement et le crédit d'impôt à l'investissement

La deuxième mesure de resserrement concernant les sociétés touche des crédits d'impôt spécifiques, soit les crédits d'impôt recherche-développement[7] et le crédit d'impôt à l'investissement.

❑ De petites dépenses pour lesquelles le crédit d'impôt n'est pas un facteur décisionnel

Les crédits d'impôt recherche-développement et le crédit d'impôt à l'investissement visent à encourager des activités de recherche-développement ou des investissements qui n'auraient pas été réalisés autrement.

La commission a constaté que plusieurs entreprises réclament ces crédits d'impôt sur de petits montants. En 2011 :

— 1 673 entreprises, soit 21 % des entreprises ayant reçu les crédits d'impôt recherche-développement, ont eu des dépenses admissibles inférieures à 25 000 $.

— 2 492 entreprises, soit 60 % des entreprises ayant reçu le crédit d'impôt à l'investissement, ont eu des dépenses admissibles inférieures à 50 000 $.

Il est difficile de considérer ces montants comme de réelles dépenses d'investissement ou de recherche-développement, vu leur faible ampleur. Il s'agit vraisemblablement de dépenses pour lesquelles le crédit d'impôt n'est pas un facteur dans la décision d'affaires.

---

7 Les crédits d'impôt recherche-développement regroupent le crédit d'impôt sur les salaires des chercheurs, le crédit d'impôt pour un contrat de recherche conclu avec une université, un centre de recherche public admissible ou un consortium de recherche, le crédit d'impôt pour la recherche en partenariat privé et le crédit d'impôt sur les droits ou les cotisations payées à un consortium de recherche.

❑ La recommandation

La commission recommande d'établir un seuil minimum de dépenses admissibles aux crédits d'impôt recherche-développement et au crédit d'impôt à l'investissement.

Les crédits d'impôt recherche-développement ne seraient accessibles que :

— sur l'excédent des premiers 10 000 $ de dépenses en recherche-développement pour les sociétés dont l'actif est inférieur à 50 millions de dollars;

— sur l'excédent des premiers 25 000 $ de dépenses en recherche-développement pour les sociétés dont l'actif est supérieur à 75 millions de dollars.

Entre les deux, la tranche d'exclusion serait linéairement croissante de 10 000 $ à 25 000 $.

Le crédit d'impôt à l'investissement ne serait accessible que :

— sur l'excédent des premiers 10 000 $ de dépenses d'investissement pour les sociétés dont le capital versé est inférieur à 250 millions de dollars;

— sur l'excédent des premiers 50 000 $ de dépenses d'investissement pour les sociétés dont le capital versé est supérieur à 500 millions de dollars.

Entre les deux, la tranche d'exclusion serait linéairement croissante de 10 000 $ à 50 000 $.

❑ Les économies dégagées

La mesure proposée dégagerait des économies s'élevant à :

— 1 million de dollars en 2014-2015;

— 25 millions de dollars en 2015-2016;

— 45 millions de dollars à partir de 2016-2017 et de façon récurrente au cours des années suivantes.

1.3 Mettre fin à la bonification des crédits d'impôt recherche-développement pour les partenariats privés, les consortiums de recherche et la recherche universitaire

La troisième mesure de resserrement concernant les sociétés touche trois crédits d'impôt bonifiés à l'égard de certaines activités de recherche-développement.

❑ Une bonification généreuse

Le crédit d'impôt recherche-développement sur les salaires des chercheurs donne droit à un crédit dont le taux varie en fonction de la taille de la société. Ce taux est au minimum de 14 % pour les sociétés dont l'actif est de plus de 75 millions de dollars, et il atteint 30 % pour les entreprises dont l'actif est inférieur à 50 millions de dollars.

Des crédits d'impôt à un taux bonifié, soit 28 %, sont offerts sans égard à la taille de la société dans le cas :

— de la recherche en partenariat privé;

— de consortiums de recherche;

— de contrats de recherche universitaire.

Le Québec est la seule juridiction à accorder une telle bonification, alors que le crédit général est déjà parmi les plus généreux au Canada. L'existence de cette bonification semble peu justifiée.

❑ La recommandation

La commission recommande que les bonifications à ces crédits d'impôt soient abolies.

Une telle abolition ne mettrait pas fin à l'appui à la recherche-développement. Ces activités seraient dorénavant admissibles au crédit d'impôt recherche-développement sur les salaires des chercheurs.

❑ Les économies dégagées

La mesure proposée dégagerait des économies s'élevant à :

— moins d'un million de dollars en 2014-2015;

— 15 millions de dollars en 2015-2016;

— 25 millions de dollars à partir de 2016-2017 et de façon récurrente au cours des années suivantes.

1.4 Mettre fin à la réduction du taux de la taxe sur le capital des sociétés d'assurance applicable aux primes d'assurance de personnes

La quatrième mesure de resserrement à l'égard des sociétés concerne la taxe sur les primes d'assurance acquittée par les sociétés d'assurance à titre de taxe sur le capital.

❑ Un taux actuellement réduit

Actuellement, le régime fiscal du Québec prévoit que les sociétés d'assurance doivent acquitter une taxe sur le capital. Cette taxe sur le capital prend la forme d'une taxe sur les primes d'assurance.

— Le taux de cette taxe est de 3 % dans le cas de l'assurance de dommages.

— Ce taux est réduit à 2 % dans le cas de l'assurance de personnes.

Ce taux réduit possède toutes les caractéristiques d'une dépense fiscale, comparativement au taux général de 3 %. La mesure a donc été retenue par la commission comme un resserrement possible.

❑ La recommandation

La commission recommande de mettre fin à l'application de ce taux réduit en portant à 3 % le taux applicable aux assurances de personnes, ce qui le rendrait identique au taux perçu pour l'assurance de dommages. Ainsi, un taux uniforme de 3 % s'appliquerait à toutes les primes d'assurance sans distinction.

L'élimination de cette dépense fiscale aurait un impact récurrent. La mesure atteindrait son plein effet dès 2015-2016.

❑ Les économies dégagées

La mesure proposée dégagerait des économies s'élevant à :

— 35 millions de dollars en 2014-2015;

— 130 millions de dollars à partir de 2015-2016 et de façon récurrente au cours des années suivantes.

❑ Une limite aux resserrements concernant les sociétés

À partir des critères précédemment énoncés[8], la commission n'a pas identifié d'autres mesures de resserrements immédiats des dépenses fiscales concernant les sociétés et permettant d'atteindre les cibles fixées.

On doit souligner que compte tenu du décalage existant entre le moment de l'annonce de mesures de resserrement de l'aide fiscale aux entreprises et leur plein effet sur les finances publiques, atteindre une cible de 650 millions de dollars en 2015-2016 uniquement par le resserrement aux mesures aux sociétés nécessiterait des annonces ayant des effets largement supérieurs à terme. Pour obtenir 650 millions de dollars en 2015-2016, les resserrements aux sociétés auraient dû atteindre plus de 1,8 milliard de dollars à terme, soit l'équivalent de couper tous les crédits d'impôt, congés fiscaux et autres mesures aux entreprises.

Des mesures d'une telle envergure ne peuvent être envisagées.

Une autre option aurait été d'appliquer des modifications fiscales rétroactives, ce que la commission a rejeté.

Le décalage existant dans l'application des mesures fiscales concernant les sociétés

Dans le cadre du budget 2014-2015 de juin 2014, le gouvernement a annoncé des mesures de réduction de l'aide fiscale aux entreprises.

L'examen de l'impact de ces mesures permet de démontrer l'effet de décalage entre la mise en œuvre de mesures fiscales concernant les sociétés et le moment de leur plein effet sur les finances publiques.

Ces mesures n'atteindront leur plein effet qu'à la troisième année d'implantation, cet effet étant de :

- 104 millions de dollars la première année, soit en 2014-2015;
- 348 millions de dollars la deuxième année, soit en 2015-2016;
- 496 millions de dollars la troisième année, soit en 2016-2017.

Cet effet de décalage s'explique par deux facteurs :

- la variabilité de la date de fin d'année fiscale des sociétés;
- le délai nécessaire pour la production de la déclaration de revenus et le remboursement qui s'en suit.

Pour que la mesure fiscale atteigne son plein effet, il faut que chaque société ait terminé une année financière complète à la suite de la mise en place de cette mesure.

- Une société dont l'année financière débute au moment même du changement fiscal aura terminé une année entière sous ce régime douze mois après l'introduction de ce changement.
- À l'autre extrême, une société dont l'année financière se termine un mois après la modification fiscale ne terminera une année entière sous ce régime que 23 mois plus tard.

Après cette date, un délai est à prévoir pour produire la déclaration de revenus et recevoir le remboursement. On peut compter jusqu'à neuf mois additionnels. Ainsi, dans le système de la comptabilité de caisse, l'impact financier maximum n'est obtenu par le gouvernement que la troisième année.

[8] Voir ci-dessus, page 7.

■ Un effort à terme important

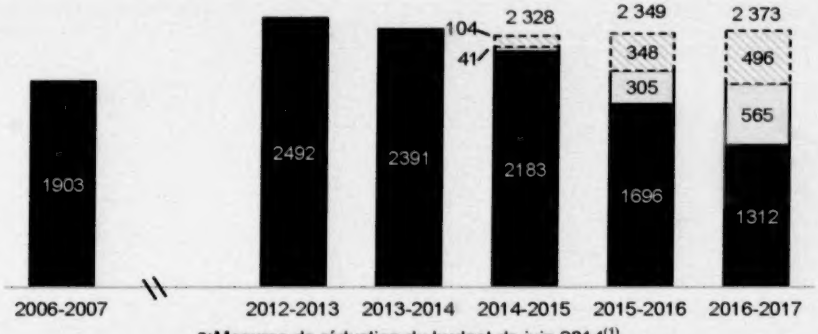
Les mesures de resserrement apportées aux dépenses fiscales concernant les sociétés s'ajouteraient donc aux resserrements effectués dans le cadre du budget 2014-2015.

Au total, les mesures recommandées par la commission et les mesures définies dans le budget 2014-2015 représentent des resserrements significatifs affectant les sociétés. Ces resserrements aux dépenses fiscales concernant les sociétés sont évalués à 653 millions de dollars en 2015-2016 et à 1,061 milliard de dollars en 2016-2017.

On doit noter qu'en 2015-2016 et en 2016-2017, une partie des resserrements respectifs de 305 millions de dollars et de 565 millions de dollars découlant des mesures proposées constituerait une marge de manœuvre permettant de réduire certaines charges fiscales des sociétés, dans le cadre de la réforme de la fiscalité que proposera la commission dans son rapport final.

GRAPHIQUE 1

Effet des mesures de resserrement proposées sur l'aide fiscale aux entreprises
(en millions de dollars)



(1) Les mesures de réduction du budget de juin 2014 comprennent l'abolition et la suspension de certaines mesures fiscales, la réduction de 20 % des taux de crédits d'impôt ainsi que l'imposition de limitations apportées à des mesures fiscales visant la capitalisation des entreprises.

2. UNE MESURE DE RESSERREMENT DES DÉPENSES FISCALES CONCERNANT LES TAXES À LA CONSOMMATION

Afin de répondre à la demande formulée par le gouvernement, la commission a identifié une cinquième mesure de resserrement touchant cette fois les dépenses fiscales concernant les taxes à la consommation.

❑ Uniformiser à 9 % le taux de la taxe prélevée sur les primes d'assurance automobile

La mesure de resserrement concernant les taxes à la consommation identifiée par la commission concerne plus précisément la taxe prélevée sur les primes d'assurance.

■ Deux exceptions

Au Québec, les primes d'assurance sont soumises à la taxe sur les primes d'assurance au taux général de 9 %.

Il existe cependant deux exceptions constituant des dépenses fiscales.

— Les primes d'assurance individuelle de personnes – telles que les primes d'assurance sur la vie, la maladie ou les accidents sont exemptées.

— Un taux réduit à 5 % est appliqué aux primes d'assurance automobile couvrant les dommages matériels.

■ La recommandation

La commission recommande de supprimer l'exception prévue à l'égard des primes d'assurance automobile couvrant les dommages matériels en portant de 5 % à 9 % le taux de la taxe prélevée sur celles-ci.

Cette mesure uniformiserait le taux de la taxe applicable à l'ensemble des primes d'assurance automobile, tout en conservant l'exception actuelle pour les primes d'assurance individuelle de personnes. Elle toucherait à la fois les particuliers et les sociétés, et atteindrait son plein effet dès 2015-2016.

❑ Les économies dégagées

La mesure proposée dégagerait des économies s'élevant à :

— 34 millions de dollars en 2014-2015;

— 135 millions de dollars en 2015-2016;

— 136 millions de dollars de façon récurrente à partir de 2016-2017.

3. UNE MESURE TEMPORAIRE CONCERNANT LES PARTICULIERS

Une sixième mesure de resserrement a dû être identifiée pour atteindre les cibles fixées. Il s'agit d'une mesure temporaire qui ne serait en place que le temps que les mesures concernant les sociétés atteignent leur plein effet. Cette mesure concerne les particuliers.

La mesure de resserrement temporaire identifiée par la commission à l'égard des particuliers concerne l'indexation appliquée aux principaux paramètres du régime d'imposition les concernant.

❑ Une mesure de resserrement temporaire retenue par la commission

L'indexation du régime d'imposition vise à protéger le pouvoir d'achat des Québécois, lesquels font face année après année à une hausse des prix à la consommation. L'indexation ne correspond pas à une dépense fiscale proprement dite. Elle vient cependant hausser le coût des différentes dépenses fiscales qui sont indexées.

Historiquement, l'indexation du régime d'imposition des particuliers n'a pas toujours été appliquée. Lorsqu'elle a été appliquée, le gouvernement a utilisé une méthodologie variable. La Loi sur les impôts prévoit, depuis 2002, l'indexation des principaux paramètres du régime d'imposition des particuliers. Actuellement, le taux d'indexation est évalué à l'aide de l'indice des prix à la consommation du Québec excluant les boissons alcoolisées et les produits du tabac.

Notons que par le passé, le Québec n'a pas toujours indexé son régime d'imposition, notamment dans les années 90, alors que le gouvernement visait l'atteinte de l'équilibre budgétaire.

Pour ces différentes raisons, la commission a intégré l'indexation des paramètres d'imposition dans son analyse des resserrements possibles.

L'indexation des principaux paramètres du régime d'imposition des particuliers

Un régime d'imposition qui n'a pas toujours été indexé

De 1990 à 2001, le régime d'imposition des particuliers n'a pas été pleinement indexé, et ce, même si le coût de la vie a augmenté durant cette période.

- De 1990 à 1993, seuls les paramètres liés aux besoins essentiels reconnus ont été indexés.
- De 1994 à 2001, aucun paramètre n'a été indexé.

Ce n'est que depuis 2002 que les principaux paramètres du régime d'imposition des particuliers font l'objet d'une indexation annuelle.

Une méthode d'indexation qui a évolué

Depuis l'application de l'indexation annuelle, la méthodologie a plusieurs fois changé.

- En 2002 et en 2003, l'indexation a été calculée en se basant sur l'indice des prix à la consommation du Québec.
- En 2004, le taux a simplement été fixé à 2 %.
- Depuis 2005, la méthodologie correspond à celle appliquée en 2002 et en 2003, mais en utilisant cette fois l'indice des prix à la consommation du Québec en excluant les boissons alcoolisées et les produits du tabac.
- Depuis 2008, l'indice est arrondi à la deuxième décimale.

En ce qui concerne les paramètres des crédits d'impôt sujets à l'indexation, ceux-ci ont également évolué dans le temps et certaines mesures ne font l'objet d'une indexation que depuis peu de temps.

L'indexation des principaux paramètres du régime d'imposition des particuliers (suite)

L'indexation n'est pas la norme partout

Comme pour le régime québécois, le régime fédéral n'a pas toujours fait l'objet d'une indexation.

Ailleurs au Canada, trois provinces n'indexent pas leur régime d'imposition, soit l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse et le Manitoba.

Taux d'indexation des régimes d'imposition des particuliers fédéral et provinciaux – 2006 à 2014
(en pourcentage)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Fédéral[1]	2,2	2,2	1,9	2,5	0,6	1,4	2,8	2,0	0,9
Provinces									
Terre-Neuve-et-Labrador[2],[3]	—	1,0	1,1	2,8	0,7	2,0	3,1	2,6	1,5
Île-du-Prince-Édouard[4]	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Nouvelle-Écosse[5]	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Nouveau-Brunswick[1],[6]	2,2	2,2	1,9	2,5	2,0	2,0	2,8	2,0	0 9
Québec[7]	**2,43**	**,03**	**1,21**	**2,36**	**0,48**	**1,27**	**2,66**	**2,48**	**0,97**
Ontario[3]	2,2	2,1	1,5	2,3	0,7	1,8	3,3	1,8	1,0
Manitoba	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Saskatchewan[1]	2,2	2,2	1,9	2,5	0,6	1,4	2,8	2,0	0,9
Alberta[3]	1,9	3,6	4,7	3,8	0,3	0,9	1,8	1,8	1,1
Colombie-Britannique[3]	2,1	1,9	1,8	2,	0,4	0,8	2,4	1,5	0,1

(1) Le taux d'indexation est calculé selon l'indice des prix à la consommation du Canada.
(2) Le taux d'indexation utilisé pour 2007 a été de 2,0 %. Par contre, l'indexation n'a été appliquée qu'à compter du 1er juillet 2007. Ainsi, le taux effectif pour l'année 2007 a été de 1,0 %.
(3) Le taux d'indexation est calculé selon l'indice des prix à la consommation de la province.
(4) Notons que l'Île-du-Prince-Édouard a annoncé, dans son budget 2007, une hausse de 2,0 % de certains paramètres de son régime fiscal pour 2007 et 2008, dont le montant de base et les seuils des tranches de revenu imposable de la table d'imposition.
(5) Notons que la Nouvelle-Écosse a prévu une hausse de 250 $ par année de son montant de base de 2006 à 2010. De plus, certains crédits d'impôt remboursables ont été indexés selon la même proportion que la hausse du montant de base. Par exemple, l'augmentation du montant de base a été de 3,23 % en 2009 et de 3,13 % en 2010.
(6) Le taux de 2,0 % pour les années 2010 et 2011 a été annoncé en décembre 2009.
(7) Depuis l'année d'imposition 2005, le taux d'indexation du Québec est basé sur l'IPC-Québec, excluant les boissons alcoolisées et les produits du tabac.

Source : MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC, *Paramètres du régime d'imposition des particuliers pour l'année d'imposition 2014*, novembre 2013.

❑ La recommandation

La commission propose au gouvernement une mesure temporaire : à la différence des mesures précédentes, elle ne s'appliquerait qu'en 2015 et prendrait fin en 2016, ce qui signifie qu'elle n'aurait aucun effet récurrent.

La commission recommande de reporter d'un an l'indexation prévue en 2015 des principaux paramètres du régime d'imposition des particuliers. En 2016, les paramètres du régime d'imposition des particuliers seraient indexés à un taux tenant compte de l'inflation calculée pour deux années.

Il s'agirait donc bien d'un report de l'indexation prévue en 2015.

Cette recommandation touche les seuils de revenu de la table d'imposition ainsi que les seuils de réduction et les montants relatifs aux crédits d'impôt non remboursables. La recommandation ne concerne pas l'indexation des prestations d'aide de dernier recours qui, elle, devrait être maintenue.

❑ Les économies dégagées

La mesure proposée dégagerait des économies s'élevant à :

— 58 millions de dollars en 2014-2015;

— 194 millions de dollars en 2015-2016;

— 13 millions non récurrents en 2016-2017.

4. UNE MESURE ADDITIONNELLE DE REVENU

Afin d'atteindre les cibles fixées, la commission a identifié une mesure additionnelle de revenu.

La septième et dernière mesure proposée vise à compléter l'atteinte des cibles d'économies récurrentes à réaliser, soit 150 millions de dollars en 2014-2015 et 650 millions de dollars en 2015-2016.

Cette mesure concerne les taxes à la consommation, mais ne constitue pas un resserrement à une dépense fiscale. La commission propose une mesure de revenu, en raison de la difficulté de dégager à court terme des sommes additionnelles uniquement aux mesures fiscales.

❑ La recommandation

La commission recommande de faire passer à 10 % le taux de la TVQ qui est actuellement de 9,975 %.

Cette hausse aurait un impact faible pour les contribuables.

❑ Les revenus additionnels générés

La mesure proposée génèrerait des revenus additionnels s'élevant à :

— 9 millions de dollars en 2014-2015;

— 36 millions de dollars en 2015-2016;

— 37 millions de dollars de façon récurrente à partir de 2016-2017.

TROISIÈME SECTION :
L'IMPACT DES MESURES PROPOSÉES

La somme des sept mesures proposées permet d'atteindre l'objectif fixé par le gouvernement à la commission pour l'exercice 2015-2016, soit 650 millions de dollars. Pour 2014-2015, les propositions de la commission représentent des économies et des revenus additionnels de 142 millions de dollars, soit pour l'essentiel la cible fixée pour l'année en cours.

TABLEAU 1

Économies et revenus additionnels dégagés par les mesures proposées
(en millions de dollars)

	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Resserrement des dépenses fiscales concernant les sociétés			
– Pour les grandes entreprises, mettre fin à la remboursabilité complète des crédits d'impôt aux sociétés	5	135	365
– Établir un seuil minimum de dépenses admissibles pour les crédits d'impôt recherche-développement et le crédit d'impôt à l'investissement	1	25	45
– Mettre fin à la bonification du crédit d'impôt recherche-développement pour les partenariats privés, les consortiums de recherche et la recherche universitaire	0	15	25
– Mettre fin à la réduction du taux de la taxe sur le capital des sociétés d'assurance applicable aux primes d'assurance de personnes	35	130	130
Resserrements des dépenses fiscales concernant les taxes à la consommation			
– Uniformiser à 9 % le taux de la taxe prélevée sur les primes d'assurance automobile	34	135	136
Mesure temporaire à l'égard des particuliers			
– Reporter d'un an l'indexation prévue en 2015 des principaux paramètres du régime d'imposition des particuliers	58	194	13
Mesure additionnelle de revenu			
– Faire passer de 9,975 % à 10 % le taux de la TVQ	9	36	37
TOTAL	**142**	**670**	**751**

❑ Un effort majoritairement supporté par les sociétés

Pour l'année en cours, les mesures touchant exclusivement les sociétés contribuent à 29 % des sommes dégagées. Cependant, cette part augmentera graduellement à 46 % en 2015-2016 pour atteindre à terme 75 % lorsque les mesures auront leur plein effet. Ceci ne tient pas compte de la part assumée par les sociétés du resserrement applicable aux primes d'assurance automobile.

❑ Des sommes dégagées

En 2015-2016 et surtout à partir de 2016-2017, des sommes excédentaires par rapport à l'objectif de 650 millions de dollars seraient dégagées, évaluées la première année à 20 millions de dollars et ensuite à 101 millions de dollars.

Ces sommes excédentaires constitueraient une marge de manœuvre que la commission entend utiliser dans la réforme du régime fiscal des sociétés, notamment dans la révision du dosage des modes d'imposition, qui sera présentée dans son rapport final.

CONCLUSION

Le présent rapport est le rapport intérimaire demandé par le gouvernement dans le décret créant la commission. Comme indiqué en introduction, ce rapport s'inscrit dans l'ensemble des réflexions engagées par la commission.

❑ Les travaux en cours

La commission souhaite informer le gouvernement de certains de ses travaux en cours.

La commission réfléchit à l'identification des resserrements correspondant à la lutte contre les stratégies de tous ordres visant à échapper à l'imposition – stratégies élaborées pour des particuliers comme pour des sociétés. La commission a engagé une réflexion approfondie sur l'ensemble de cette problématique.

La commission procède à un examen systématique des quelque 300 dépenses fiscales existant actuellement dans le cadre des régimes d'imposition des particuliers et des sociétés ainsi que dans le régime des taxes à la consommation. Pour procéder à un examen rigoureux, la commission a défini une grille d'analyse fondée sur un certain nombre de préoccupations et de questionnements.

La commission porte une attention spécifique au traitement fiscal des services de garde, afin de répondre au volet du mandat concernant « la possibilité de fiscaliser certaines tarifications afin de tenir compte de la capacité de payer des utilisateurs de services publics, tout en tenant compte des impacts sur les taux marginaux implicites de taxation ».

❑ Une démarche selon trois axes

La commission rappelle qu'à partir du mandat qui lui a été confié, elle vise des initiatives fiscales s'inscrivant dans trois axes différents :

— un resserrement immédiat aux dépenses fiscales, abordé dans le présent rapport;

— une réforme de la fiscalité québécoise de court, moyen et long terme à coût nul pour l'ensemble des contribuables et neutre pour les finances publiques;

— une fois l'équilibre budgétaire rétabli, une identification des allègements prioritaires pouvant être apportés à la fiscalité à partir des sommes pouvant être dégagées au cadre financier.

EXTRAIT DU RAPPORT FINAL CONCERNANT LE FINANCEMENT DES SERVICES DE GARDE À CONTRIBUTION RÉDUITE

COMMISSION D'EXAMEN SUR LA FISCALITÉ QUÉBÉCOISE

LETTRE DE TRANSMISSION

Québec, le 18 novembre 2014

M. Carlos Leitão
Ministre des finances
Ministère des Finances
12, rue Saint-Louis
Québec

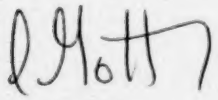
Monsieur le Ministre,

À votre demande, vous trouverez ci-joint un extrait de la version actuelle du futur rapport final de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise concernant le financement des services de garde à contribution réduite. Il est destiné à votre unique attention ayant convenu de ne pas le rendre public avant le dépôt du rapport final.

La position présentée dans le présent extrait est consensuelle au sein de la commission.

En espérant que cet envoi répondra à vos attentes, veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre considération distinguée.

Le président de la commission,



Luc Godbout

TABLE DES MATIÈRES

1. Adapter le financement des services publics dans une société en évolution 57

1.1 Le cas des services de garde 57

1.2 Une révision du mode de financement des services de garde à contribution réduite par la fiscalisation de ses tarifs 61

1.3 Le cas des services de garde en milieu scolaire 71

Liste des graphiques

GRAPHIQUE 1 Illustration du coût net par jour dans la situation actuelle et selon le scénario recommandé pour un couple ayant un enfant et deux revenus égaux — 2015 63

GRAPHIQUE 2 Coût net en service de garde subventionné et non subventionné - actuel 64

GRAPHIQUE 3 Coût net en service de garde subventionné et non subventionné - proposé 64

Liste des tableaux

TABLEAU 1 Impact des scénarios évalués sur le revenu disponible pour les familles par rapport à la tarification actuelle – Famille ayant un enfant de 3 ans 69

TABLEAU 2 Impact financier global des scénarios analysés 69

1. ADAPTER LE FINANCEMENT DES SERVICES PUBLICS DANS UNE SOCIÉTÉ EN ÉVOLUTION

Dans le cadre de ses travaux, la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise avait pour mandat d'évaluer la possibilité de fiscaliser certaines tarifications afin de tenir compte de la capacité de payer des utilisateurs de services publics tout en tenant compte des impacts sur les taux marginaux implicites de taxation.

1.1 Le cas des services de garde

Le réseau des services de garde à contribution réduite existe au Québec depuis 1997.

— Le nombre de places a fortement crû au fil des ans, même s'il demeure limité encore aujourd'hui.

— Le nombre de places est passé de plus de 75 000 en 1997-1998 à près de 225 000 au 30 septembre 2014.

— Ce nombre est cependant toujours insuffisant pour répondre à la demande.

Initialement, la contribution parentale a été fixée à 5 $ par jour.

— Le 1er janvier 2004, la contribution parentale a été majorée à 7 $ par jour.

— Depuis le 1er octobre 2014, la contribution parentale est fixée à 7,30 $ par jour.

— Le gouvernement a annoncé l'indexation annuelle de la contribution parentale en fonction de la croissance du coût du programme. Le nouveau tarif s'appliquera le 1er septembre de chaque année.

Des places en garderies non subventionnées sont également accessibles aux parents.

— En septembre 2014, le nombre de places non subventionnées était d'environ 50 000.

Le gouvernement du Québec participe financièrement aux coûts des services de garde dans les deux cas.

— Dans le cas des services de garde à contribution réduite, la participation du gouvernement est directe, c'est-à-dire que le gouvernement subventionne les places pour en réduire le coût, les parents n'ayant à acquitter que le tarif réduit réglementé.

  — La subvention gouvernementale en CPE s'élevait en moyenne à 53,59 $ par jour en 2013-2014 pour un coût total de 60,16 $ en incluant la contribution parentale[9].

  — La subvention gouvernementale versée aux garderies subventionnées était en moyenne de 43,10 $ par jour en 2013-2014, pour un coût total de 49,84 $ en incluant la contribution parentale.

  — La subvention gouvernementale en milieu familial s'élevait en moyenne à 27,81 $ par jour en 2013-2014 pour un coût quotidien total de 33,75 $ en incluant la contribution parentale

  — Au total, ces subventions devraient atteindre 2,403 milliards de dollars en 2014-2015.

[9] L'écart entre le coût total et la subvention moyenne correspond à la contribution parentale moyenne qui est inférieure à 7 $ en raison de l'exemption de la contribution parentale pour les bénéficiaires des programmes d'aide de dernier recours.

— En échange de ce tarif subventionné, ces frais de garde ne sont pas admissibles au crédit d'impôt québécois remboursable pour frais de garde d'enfants.

— Dans le cas des services de garde non subventionnés entièrement supporté par les parents, les frais assumés ouvrent droit au crédit d'impôt québécois remboursable pour frais de garde d'enfants, dont le taux varie de 75 % à 26 % selon le revenu familial.

— Le coût de cette dépense fiscale atteignait 557 millions de dollars en 2013.

Dans les deux cas, les tarifs assumés par les parents sont admissibles à la déduction fédérale pour frais de garde.

— Le gouvernement fédéral rend admissible à cette déduction le tarif payé par les parents pour les services de garde.

— Dans le cas des services de garde non subventionnés, le plein prix de la garderie est admissible à la déduction fédérale, sans égard au remboursement obtenu par le crédit d'impôt remboursable pour frais de garde d'enfants du Québec.

— Pour une place dont le coût quotidien est supérieur à 27 $, la valeur de la déduction annuelle peut atteindre 7 000 $ par enfant de moins de 7 ans.

— À compter de 2015, le plafond de la déduction sera relevé à 8 000 $ par enfant de moins de 7 ans, ce qui correspond à un coût quotidien d'environ 31 $.

— Dans le cas d'une place à tarif réduit, seul le tarif effectivement payé par les parents est admissible à la déduction fédérale.

— Ainsi, la conception même dans le financement du réseau des services de garde à contribution réduite fait en sorte de réduire la contribution fédérale au financement du réseau en limitant la valeur de la déduction fédérale au bas tarif quotidien demandé aux parents.

— En fixant le tarif à 7,30 $ par jour, la déduction fédérale annuelle atteint au plus 1 898 $ par enfant.

— Par rapport aux autres provinces, la société québécoise se prive de plus d'une centaine de millions de dollars d'aide aux familles de la part du gouvernement fédéral.

— Par exemple, la déduction moyenne pour frais de garde demandée par les contribuables québécois était en 2011 de 2 311 $, comparativement à 4 560 $ pour les contribuables ontariens[10].

— En plus de la valeur directe de la déduction, qui réduit l'impôt à payer, celle-ci permet d'augmenter le montant versé aux familles en vertu de certains transferts sociofiscaux fédéraux réductibles en fonction du revenu.

— En effet, la prise en compte de cette déduction réduit le revenu familial net servant au calcul de ces transferts, tels que la Prestation universelle pour la garde d'enfants (PUGE) ou le crédit d'impôt pour la TPS.

— Plus le montant qui peut être déduit est important, plus le revenu net diminue, augmentant ainsi le nombre de familles admissibles et la valeur de ces transferts. À l'inverse, limiter le montant déductible, comme c'est le cas par le tarif payé dans le réseau à contribution réduite, diminue à la fois le nombre de familles admissibles à ces transferts et la valeur de ceux-ci pour les familles admissibles.

---

[10] AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Statistiques sur le revenu 2013 (Année d'imposition 2011)*, mai 2014, tableau 5.

— Il faut tenir compte de ce double effet dans le calcul du coût net des places en service de garde.

❑ Le financement des places à contribution réduite et la pérennité du réseau

Sur le plan des finances publiques, le réseau actuel de places à contribution réduite représente un coût croissant pour l'État.

— Le montant total des subventions versées passera de 1,338 milliard de dollars en 2003-2004 à 2,403 milliards de dollars[11] en 2014-2015.

Trois raisons principales expliquent cette croissance du coût des subventions du réseau à contribution réduite.

— D'abord, la contribution parentale n'ayant pas été indexée régulièrement, la part financée par les parents a significativement diminué – même en tenant compte de l'ajustement effectué en 2014.

  — Lors de la mise en place du réseau de places à contribution réduite en 1997, le tarif réduit de 5 $ assumé par les parents représentait environ 20 % du coût total.

  — Cette part représentait 17,2 % en 2004-2005.

  — Au tarif actuel, la contribution parentale ne représente plus que 13,6 % du coût total en 2014-2015.

— Ensuite, la croissance du nombre de places subventionnées afin de répondre à la demande exerce une pression sur le coût du programme.

— Finalement, le coût par place, même en dollar constant, a connu une augmentation.

Cette croissance du coût met une pression sur la pérennité du réseau et le développement de nouvelles places.

Il faut par ailleurs ajouter que le réseau à contribution réduite n'est pas effectivement accessible à tous les parents souhaitant en bénéficier.

— Il existe encore un écart entre la demande de places et l'offre disponible.

— L'impossibilité pour certains parents de bénéficier du réseau à contribution réduite crée une iniquité.

[11] Prévision.

1.2 Une révision du mode de financement des services de garde à contribution réduite par la fiscalisation de ses tarifs

Cette révision vise avant tout à assurer la pérennité du réseau des services de garde à contribution réduite.

— Ceci se reflète dans le souci de la commission de s'assurer de ne pas alourdir le coût pour la plupart des familles, voire de le réduire, en particulier pour les ménages à faible ou à moyen revenu.

Il ne s'agit pas d'une remise en cause du fondement du réseau, mais d'une révision de son mode de financement.

— La commission reconnaît pleinement les externalités positives du réseau des services de garde à contribution réduite, notamment quant à l''accès des femmes au marché du travail et à leur maintien en emploi ainsi qu'à l'amélioration du succès scolaire pour les enfants de milieux défavorisés ou ayant des besoins particuliers.

— La société québécoise doit continuer de bénéficier de ces externalités grâce au maintien du réseau.

— La commission a réfléchi à une révision respectant trois balises.

  — La première balise concerne la manière de prendre en compte la capacité de payer selon le mode de fiscalisation choisi.

    - L'augmentation uniforme du coût qu'impose le maintien de la tarification universelle actuelle, sans fiscalisation, nuit à l'accessibilité.

    - La prise en compte de la capacité de payer des familles est rendue possible grâce à la fiscalisation et permet l'atteinte d'une meilleure équité verticale.

    - Par la fiscalisation, il est possible de majorer la contribution parentale brute tout en maintenant un coût net bas pour les familles à faible ou à moyen revenu, mais en imposant un coût net progressif pour les familles à revenu plus élevé.

  — La deuxième balise concerne l'équité entre les deux réseaux existants.

    - Un mode de financement révisé doit permettre d'atteindre une meilleure équité entre les familles ayant recours au réseau subventionné et celles ayant recours au réseau non subventionné.

    - Il s'agit de rendre le financement plus neutre, de telle sorte que l'écart de coût net entre les deux réseaux soit minimisé.

  — La troisième balise concerne la correction des failles de conception dans le financement du régime qui privent le Québec d'une contribution fiscale significative du gouvernement fédéral.

    - Le mode de financement doit permettre de mieux utiliser la déduction fédérale pour frais de garde en majorant les sommes pour frais de garde d'enfants des parents québécois.

La commission a évalué trois scénarios tarifaires, soit :

— le maintien du mode de financement actuel, avec une augmentation uniforme du tarif;

— la fiscalisation par une tarification additionnelle lors de la production de la déclaration de revenus;

— la fiscalisation par une admissibilité au crédit d'impôt bonifié pour frais de garde d'enfants du Québec.

— À la suite de l'analyse de ces scénarios et à la lumière des balises identifiées, la commission recommande ce dernier scénario, soit la fiscalisation par une admissibilité au crédit d'impôt bonifié pour frais de garde d'enfants.

■ **Le scénario recommandé : La fiscalisation par une admissibilité au crédit d'impôt bonifié pour frais de garde d'enfants**

— Ce scénario vise à ce que les familles aient accès aux services de garde au tarif net le plus bas possible, en fonction de leur capacité de payer, tout en minimisant la subvention à verser par le gouvernement.

— Le tarif universel chargé n'est qu'une variable dans la détermination du coût net supporté par les familles.

– La portion remboursée par le crédit d'impôt du Québec et les sommes découlant de la déduction fédérale sont les deux autres variables permettant de déterminer le coût net réellement supporté par les familles.

– La révision proposée touche chacune de ces trois variables.

— Par rapport à la situation actuelle, cette révision du financement des services de garde permettrait :

— de réduire le coût net des places en garderie pour les familles ayant un revenu inférieur à 110 000 $ environ :

– Le revenu médian des familles monoparentales se situant à 30 800 $, la majorité de celles-ci verraient leur coût net de garde quotidien diminué. À 120 000 $ de revenu annuel, la hausse du coût net de garde serait d'à peine 0,61 $;

– Le revenu familial médian des familles biparentales est quant à lui de 81 800 $, soit un niveau de revenu où le tarif net est moins élevé qu'actuellement. À 120 000 $ de revenu familial annuel, la hausse du coût net de garde ne serait que de 1,04 $;

— de dégager une économie annuelle de 263 millions de dollars pour le gouvernement du Québec :

– par une augmentation du coût net pour les familles en fonction de leur revenu de 114 millions de dollars;

– par une contribution accrue du gouvernement fédéral découlant de l'application de la déduction pour frais de garde et de ses effets sur certains transferts sociofiscaux, ce qui représenterait annuellement 149 millions de dollars[12].

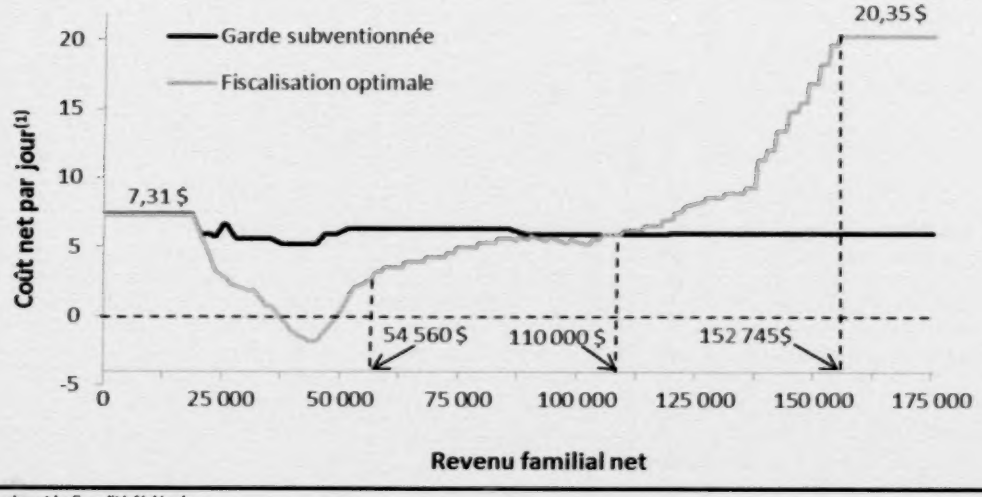
[12] Incluant les annonces du gouvernement fédéral faites le 30 octobre 2014, soit le fractionnement du revenu pour les familles, la bonification de 100 $ à 160 $ par enfant de moins de 6 ans du versement mensuel de la PUGE et la hausse du plafond de 7 000 $ à 8 000 $ de la déduction pour frais de garde d'enfants pour ces familles.

— Le graphique suivant illustre le coût net, en fonction du revenu familial, pour une famille ayant un enfant et deux revenus égaux.

- Initialement, le coût net est fixe, puis chute à partir d'un revenu net d'environ 20 000 $. Ceci s'explique par la déduction fédérale, qui n'a pas d'effet lorsqu'il n'y a pas d'impôt à payer.
- À partir d'un revenu familial d'environ 40 000 $ par année, le coût net augmente progressivement en fonction du revenu, mais il demeure inférieur au coût actuel jusqu'à un niveau de revenu familial avoisinant les 110 000 $, point où se croisent les deux courbes.

GRAPHIQUE 1

Illustration du coût net par jour dans la situation actuelle et selon le scénario recommandé pour un couple ayant un enfant et deux revenus égaux — 2015
(en dollars)



(1) Incluant la fiscalité fédérale.

Le scénario que propose la commission consiste à fixer le tarif brut, avant la compensation fiscale, à 35 $ et à le rendre admissible au crédit d'impôt remboursable pour frais de garde du Québec qui serait bonifié. Le tarif serait ensuite indexé annuellement. Ce tarif ne constitue pas le coût réel supporté par les familles puisqu'elles bénéficieraient d'une aide du gouvernement du Québec et du gouvernement fédéral.

— Le taux du crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants du Québec serait bonifié de 75 % à 80 % pour les familles à faible revenu et maintenu à ce niveau jusqu'à un revenu familial de 54 625 $.

— Le tarif donnerait droit au montant maximum de la déduction pour frais de garde d'enfants du gouvernement fédéral.

— La subvention versée pour les places en service de garde à contribution réduite serait en contrepartie réduite pour maintenir au niveau actuel le financement d'une place.

En plus des avantages déjà énoncés, ce scénario permettrait de diminuer le coût des services de garde pour les familles à faible et moyen revenu n'ayant pas accès à une place dans le réseau subventionné.

— En effet, la bonification du crédit d'impôt remboursable pour frais de garde d'enfants s'appliquerait tant aux familles ayant recours au réseau subventionné qu'à celles ayant recours au réseau non subventionné.

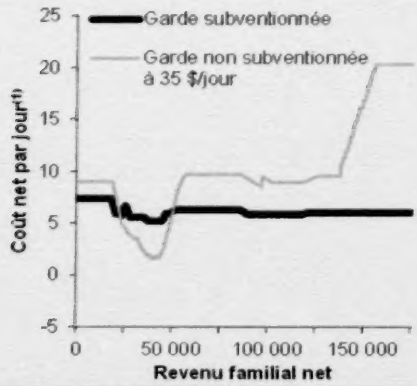
De même, le scénario permettrait de créer une plus grande neutralité entre le réseau subventionné et le réseau non subventionné.

— Sans fiscalisation, l'application du tarif unique crée des situations où certaines familles supportent un coût pour une place subventionnée supérieur au coût pour une place non subventionnée en raison des avantages fiscaux auxquels donne droit la place non subventionnée. Dans d'autres cas, une place non subventionnée peut avoir un coût significativement supérieur à celui d'une place subventionnée malgré les avantages fiscaux applicables.

— Par la fiscalisation proposée, le coût net d'une place à 35 $ dans le réseau non subventionné devient équivalent à celui d'une place subventionnée.

GRAPHIQUE 2

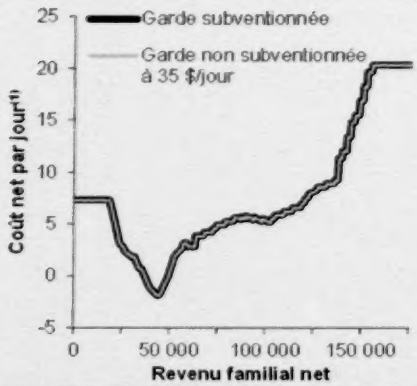
Coût net[1] en service de garde subventionné et non subventionné - actuel
(en dollars)



(1) Incluant la fiscalité fédérale.

GRAPHIQUE 3

Coût net[1] en service de garde subventionné et non subventionné - proposé
(en dollars)



(1) Incluant la fiscalité fédérale.

Par ailleurs, ce scénario n'aurait pas d'impact négatif significatif sur la problématique des TEMI[13].

— En effet, la commission s'est assurée d'une réduction lente du taux du crédit en fonction du revenu, particulièrement dans la zone de revenus la plus touchée par la problématique des TEMI.

— Notamment, la fixation du taux du crédit d'impôt remboursable pour frais de garde d'enfants à 80 % jusqu'à un revenu familial de 54 625 $ y contribue.

La mise en place de ce scénario demande toutefois que soit pris en compte l'impact pour les familles de devoir financer au départ un tarif brut plus élevé, ce qui peut poser un enjeu de liquidités pour certains.

— Il s'agit d'une situation que vivent déjà les familles dont les enfants fréquentent les garderies non subventionnées.

— À cet égard, le Québec a déjà mis en place un système de versements anticipés, sur une base mensuelle, du crédit d'impôt pour frais de garde.

— Ce système devra être adapté pour répondre à un nombre accru de bénéficiaires du crédit d'impôt, et ce, afin d'assurer que toutes les familles touchées par le changement pourront en bénéficier dès l'entrée en vigueur du changement.

[13] Le taux effectif marginal d'imposition (TEMI) mesure la charge fiscale nette pour une variation du revenu, à un niveau de revenu donné. En plus de l'impôt sur le revenu, cette mesure tient compte de la variation de l'ensemble de cotisations payées par le contribuable et des prestations dont il bénéficie.

❑ Les autres scénarios évalués

La commission a évalué deux autres scénarios, soit :

— le maintien du mode de financement actuel avec une augmentation uniforme du tarif;

— la fiscalisation par une tarification additionnelle lors de la production de la déclaration de revenus.

■ Scénario d'une augmentation uniforme du tarif

Ce scénario consiste à maintenir le système actuel dans son intégralité, mais en augmentant uniformément le tarif applicable, sans fiscalisation, puis en l'indexant ensuite annuellement, comme c'est le cas actuellement.

— Pour obtenir une contribution additionnelle totale des familles équivalente à celle du scénario recommandé par la commission, le tarif universel devrait être augmenté à 9,75 $ par jour.

La subvention versée pour une place en service de garde à contribution réduite serait en contrepartie réduite pour maintenir au niveau actuel le financement d'une place.

Comparativement au scénario recommandé, ce scénario permet au gouvernement du Québec de dégager des économies beaucoup plus modestes, soit de 130 millions de dollars, en imposant pourtant un poids additionnel équivalent sur l'ensemble des familles (113 millions de dollars), mais cette fois sans tenir compte de leur revenu.

— Dans ce scénario, toutes les familles subissent une augmentation du coût net des places en service de garde, sans égard à la capacité de payer et sans compensation pour les familles à faible revenu.

  — Pour les familles monoparentales à 30 000 $ de revenu annuel, il s'agirait d'une hausse du coût net de garde de 1,78 $ comparativement à une diminution de 3,06 $ dans le scénario recommandé.

  — Pour les familles biparentales à 75 000 $ de revenu familial annuel, la hausse du coût net de garde serait de 2,02 $, comparativement à une diminution de 1,39 $ dans le scénario recommandé.

Ce scénario aurait l'avantage de pouvoir être mis en place facilement puisqu'il s'agit d'une simple majoration du tarif universel. Ceci implique cependant que toutes les familles, qu'elles aient un revenu modeste ou élevé, doivent supporter la même augmentation des tarifs.

Le scénario n'aurait aucun impact sur les TEMI puisque le tarif est uniforme, sans égard au revenu.

- **Le scénario d'une fiscalisation par une tarification additionnelle lors de la production de la déclaration de revenus**

Ce scénario consiste à augmenter le coût net des services de garde à contribution réduite en fonction du revenu.

Le tarif initial payé par les familles demeurerait inchangé, mais une tarification additionnelle serait calculée lors de la production de la déclaration de revenus[14].

— Le tarif maximum atteindrait 15 $ par jour à partir d'un revenu familial d'environ 130 000 $.

— Pour un revenu familial inférieur à 34 280 $ pour une famille monoparentale ou à 47 189 $ pour un couple avec enfant, le tarif actuel continuerait de s'appliquer.

— Entre les deux, le tarif additionnel calculé lors de la déclaration de revenus croîtrait de manière linéaire.

— Ni le tarif initial ni le tarif additionnel ne seraient admissibles au crédit d'impôt remboursable pour frais de garde d'enfants du Québec.

La subvention versée pour une place en service de garde à contribution réduite ne s'en trouverait pas modifiée, mais les recettes de la tarification additionnelle seraient affectées au financement de cette subvention.

Ce scénario permettrait de dégager des économies pour le gouvernement du Québec de 170 millions de dollars, financés par les familles en majeure partie (130 millions de dollars), mais en fonction de leur revenu.

— Contrairement au scénario d'augmentation uniforme du tarif, les familles à faible revenu bénéficieraient d'une protection.

— Cependant, en regard du scénario recommandé, aucune famille, même celles à faible revenu, ne bénéficierait d'une réduction du coût net qu'elle doit supporter.

— Pour les familles monoparentales à 30 000 $ de revenu annuel, le coût net de garde serait inchangé, comparativement à une diminution de 3,06 $ dans le scénario recommandé et à une hausse de 1,78 $ dans le scénario d'augmentation uniforme.

— Pour les familles biparentales à 75 000 $ de revenu familial annuel, la hausse du coût net de garde de 2,01 $ serait à peu près équivalente au scénario d'une hausse uniforme (2,02 $). Par contre, le scénario recommandé permettrait à ces mêmes familles de bénéficier d'une économie de 1,39 $.

Ce scénario pourrait être mis en place relativement facilement.

— Ce scénario demanderait la prise en compte d'un effet sur les liquidités, mais différent de celui du scénario recommandé : sans une planification adéquate de la part des familles, certaines pourraient devoir effectuer un paiement important lors de la production de leur déclaration de revenus.

  — Pour amoindrir ce risque, les retenues à la source devront être adaptées pour tenir compte de cette tarification.

---

[14] Le gouvernement devrait s'assurer que ce tarif additionnel soit reconnu par le gouvernement fédéral comme admissible à la déduction pour frais de garde d'enfants.

— Pour ce qui est des TEMI, il y aurait un impact, mais il serait limité grâce au seuil proposé à partir duquel le tarif additionnel serait progressivement demandé.

  — Le revenu à partir duquel le tarif augmenterait correspond en effet au seuil de sortie de la prime au travail.

❑ Comparaison des trois scénarios

Seul le scénario recommandé permet une réduction du coût pour les familles à faible et à moyen revenu.

— Le scénario de fiscalisation lors de la production de la déclaration de revenus protège seulement les familles à plus faible revenu par rapport au scénario d'une hausse uniforme, et ne permet une réduction du coût pour aucune famille.

— Le scénario d'une hausse uniforme touche toutes les familles sans égard à leur capacité de payer.

Le scénario recommandé est celui qui permet au gouvernement de dégager des économies avec un impact minimum sur les familles, cet impact ne concernant que les familles aux revenus les plus élevés.

Le scénario recommandé est le seul à corriger la faille de conception dans le financement du réseau actuel afin de récupérer la part de financement fédéral disponible.

Le scénario recommandé permet de rendre plus neutre le coût des places subventionnées et non subventionnées.

— Le scénario d'une tarification additionnelle lors de la déclaration de revenus réduit également l'écart de coût entre les deux réseaux, mais dans une moindre mesure.

Le scénario recommandé demande cependant une planification plus importante pour sa mise en œuvre, afin de tenir compte adéquatement des contraintes liées aux besoins de liquidités des familles.

Le scénario de tarification additionnelle lors de la déclaration de revenus demande que le gouvernement s'assure que le tarif additionnel sera reconnu par le gouvernement fédéral comme admissible à la déduction pour frais de garde d'enfants.

TABLEAU 1

Impact des scénarios évalués sur le revenu disponible pour les familles par rapport à la tarification actuelle – Famille ayant un enfant de 3 ans
(en dollars par année)

	Famille monoparentale			Couple avec deux revenus égaux		
Revenu de travail	**Scénario recommandé**	**Hausse uniforme**	**Tarif selon le revenu**	**Scénario recommandé**	**Hausse uniforme**	**Tarif selon le revenu**
30 000	**794**	–464	—	**956**	–464	—
50 000	**1 679**	–460	–202	**1 482**	–496	–11
75 000	**718**	–491	–630	**362**	–527	–522
100 000	**381**	–470	–997	**132**	–491	–962
120 000	**–159**	–470	–1 313	**–272**	–491	–1 343
140 000	**–1 361**	–482	–1 511	**–1 564**	–503	–1 584
180 000	**–3 369**	–467	–1 501	**–3 704**	–483	–1 597

TABLEAU 2

Impact financier global des scénarios analysés
(en millions de dollars)

	Scénario recommandé	Hausse uniforme	Tarif selon le revenu
Impact total pour le gouvernement du Québec	263	130	170
Effet net pour les familles	–114[1]	–113	–130
Impact pour le gouvernement fédéral (déduction pour frais de garde et impact sur les transferts sociofiscaux)	–149	–17	–40

(1) Incluant un allègement de 50 M$ aux familles avec enfants en service de garde privé et qui profiterait de la bonification du crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants. L'effet net sur les familles en service de garde subventionné uniquement est ainsi de 164 M$.

1.3 Le cas des services de garde en milieu scolaire

❑ Le système actuel

Le réseau de service de garde à contribution réduite existe également en milieu scolaire.

— Celui-ci s'adresse à une clientèle fréquentant l'école, distincte de la clientèle des services de garde préscolaires.

  — Les services de garde en milieu scolaire sont généralement utilisés en dehors des heures de classe, soit le matin avant le début des classes, sur l'heure du dîner et après les classes, ainsi que lors des journées pédagogiques.

— Contrairement aux services de garde préscolaires, les services de garde en milieu scolaire n'ont pas de problème d'accessibilité.

— Les services offerts en milieu scolaire diffèrent de ceux offerts en CPE. Par exemple :

  — le service est offert pour un maximum de 5 heures de garde par jour en milieu scolaire, sauf pour les journées pédagogiques, comparativement à un maximum de 10 heures de garde en CPE;

  — les collations et le repas du midi ne sont pas fournis en milieu scolaire, contrairement à ce qui se fait en CPE;

  — le service est offert sur la base de 180 jours en garde scolaire (200 jours avec journées pédagogiques), au lieu de 260 jours pour un CPE.

— La problématique est différente pour les parents d'enfants en garde scolaire, puisqu'ils supportent une part importante des tarifs quotidiens

  — Pour l'année scolaire 2013-2014, les parents ont assumé 55 % du financement total de la garde en milieu scolaire.

— Depuis leur création, la contribution parentale quotidienne est la même que celle demandée en service de garde en milieu préscolaire.

  — Initialement, cette contribution a été fixée à 5 $ par jour.

  — Le 1er janvier 2004, la contribution parentale a été majorée à 7 $ par jour.

  — Depuis le 1er octobre 2014, la contribution parentale est fixée à 7,30 $ par jour.

  — Le gouvernement a annoncé l'indexation annuelle de la contribution parentale en fonction de la croissance du coût du programme. Le nouveau tarif s'appliquera le 1er septembre de chaque année.

— La subvention du gouvernement est beaucoup plus modeste.

  — La subvention gouvernementale en milieu scolaire s'élevait en moyenne à 5,73 $ en 2013-2014 pour un coût total de 12,73 $ en incluant la contribution parentale.

■ Une révision du mode de financement des services de garde en milieu scolaire cohérente avec ses particularités

La révision du mode de financement proposé par la commission en ce qui concerne les services de garde à contribution réduite ne peut être appliquée directement aux services de garde en milieu scolaire puisque :

— le coût d'une place est largement inférieur en raison de la nature bien différente du service offert;

— la part assumée par les parents est déjà plus importante.

La commission recommande l'application d'une révision respectant le principe de fiscalisation, mais adapté à la particularité de la garde en milieu scolaire.

— Le plein tarif de 12,73 $ serait initialement facturé aux parents.

— Un nouveau crédit d'impôt calqué sur celui pour la garde d'enfants en milieu préscolaire serait accordé à l'égard de ces frais afin d'en réduire le coût.

  — les paramètres de ce nouveau crédit seraient cependant ajustés de façon à ce que la contribution parentale soit modulée en fonction du revenu, mais le tout à coût nul pour le gouvernement et les familles prises dans leur ensemble.

  — Comme dans le scénario recommandé pour les services de garde à contribution réduite, les familles dont le revenu familial est inférieur à environ 110 000 $ ne paieraient pas plus cher qu'actuellement, et une bonne partie d'entre elles verraient leur coût net réduit. Pour les familles dont le revenu est supérieur à 110 000 $, le coût net augmenterait en fonction du revenu.

  — Ainsi, les familles à faible ou à moyen revenu bénéficieraient d'une réduction du coût net, alors que le coût augmenterait seulement pour celles dont le revenu est plus élevé.

❑ Certaines mises en garde

La commission souhaite enfin insister sur le caractère sensible de ce dossier.

— Le dossier de la tarification des services de garde, tant les services de garde à contribution réduite que les services de garde en milieu scolaire, soulève certaines préoccupations.

— La préparation administrative doit être prise en compte pour assurer que tout soit parfaitement fonctionnel au moment de mettre en œuvre le changement.

  — Il faut notamment prévoir l'ajustement du système de versements anticipés du crédit d'impôt afin de supporter les demandes additionnelles.

  — Il faut également faciliter l'ajustement de la retenue à la source fédérale pour les personnes assumant des frais de garde.

— Pour la commission, le risque principal est de sous-estimer les difficultés liées à la mise en œuvre de changements majeurs, par exemple en les réalisant de façon hâtive.

— La mise en œuvre des changements proposés par la commission exige de prendre le temps et de consacré les efforts nécessaires en vue de bien exposer les impacts sur les ménages selon leur situation financière. Ces avantages sont importants, soit :

  — d'assurer la pérennité du réseau;

  — de s'assurer de pouvoir bénéficier des externalités positives qu'il dégage, notamment l'accès des femmes au marché du travail et leur maintien en emploi;

  — de tenir compte de la capacité de payer des familles afin de protéger les familles à faible ou moyen revenu en leur accordant une réduction du coût net qu'elles doivent supporter;

  — de corriger la faille de conception dans le financement du réseau qui prive la société québécoise de plus d'une centaine de millions de dollars d'aide aux familles de la part du gouvernement fédéral;

  — d'atteindre une meilleure équité entre les familles ayant recours au réseau subventionné et celles ayant recours au réseau non subventionné en rendant le financement plus neutre entre ces deux réseaux.

SE TOURNER VERS L'AVENIR DU QUÉBEC

Commission d'examen sur la fiscalité
Québec